

LE CHAÎNON MANQUANT: UN VERITABLE IMPÔT SUR LES PLUS-VALUES EN BELGIQUE

Résumé

Jozef Pacolet

Frederic De Wispelaere

Joris Vanormelingen

Directeur de projet: Prof. dr. Jozef Pacolet

Etude réalisée avec le soutien de la CSC-Crédit Mécénat de la BNB

Publié par
KU Leuven
HIVA ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

© 2014 HIVA-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Table des matières

1.	Introduction	5
2.	La Belgique est globalement accablée par une pression fiscale trop élevée	5
3.	Les impôts sur le patrimoine sont eux aussi assez élevés	6
4.	Nous continuons à être un paradis de non-imposer : l' 'insoutenable légèreté' de certaines formes imposées et non-imposées.	8
5.	Contexte international	8
6.	Le patrimoine des Belges	9
7.	Répartition du patrimoine	10
8.	Impôts optimaux et concept de revenu élargi pour une imposition selon la capacité contributive	12
9.	Impôt sur les plus-values à l'étranger	12
10.	Instauration d'un impôt sur les plus-values pour les particuliers en Belgique	13
11.	Effets de la répartition de tels impôts	17
12.	Conclusions	18

1. Introduction

L'accord de gouvernement fédéral Di Rup I (2012-2014) prévoyait l'imposition des plus-values sur actions dans le cadre de l'impôt sur les sociétés : les plus-values seraient exonérées à condition que les actions soient détenues pendant au moins un an et, dans le cas contraire, elles seraient imposées au taux spécifique de 25%. Lors des négociations préalables, la proposition avait même été mise sur la table d'appliquer aussi dans le cadre de l'impôt des personnes physiques le même taux d'imposition que pour les dividendes (25%) aux plus-values réalisées sur la vente d'actions et de titres dans un délai de 1 à 8 ans. Les plus-values réalisées dans un délai d'un an auraient même été imposées à 50%. Pour rendre le choix des placements plus neutre, la fiscalité deviendrait également plus neutre, quelle que soit la forme juridique de l'investissement. L'harmonisation avec la fiscalité d'autres pays européens s'imposait aussi. De leur côté, la BNB et le Bureau du Plan ont souligné à maintes reprises l'absence d'un impôt sur les plus-values. L'instauration d'un taux d'imposition majoré sur le boni de liquidation, certes assortie d'une période transitoire, illustre l'existence d'un consensus de plus en plus étendu sur la nécessité d'interpréter le revenu imposable au sens large et d'harmoniser l'imposition. Au sein de la Commission parlementaire mixte de la Chambre et du Sénat chargée de la réforme fiscale, des pistes ont été avancées à plusieurs reprises au sujet d'un impôt sur les plus-values ou de la globalisation de certains revenus.

Dans la présente étude, menée avec le soutien du Crédit mécénat de la BNB pour la CSC, nous examinons la place que pourrait occuper un impôt sur les plus-values dans le régime fiscal belge actuel en général et dans la fiscalité patrimoniale en particulier.

Nous passerons successivement en revue le régime d'imposition actuel et son ampleur en Belgique, la place de l'impôt sur le patrimoine dans la fiscalité, l'évolution du patrimoine belge, l'opportunité théorique d'un concept de revenu avant impôts élargi selon la capacité contributive, la façon dont les plus-values sont bel et bien imposées à l'étranger et, enfin, une estimation de ce qu'un impôt sur les plus-values pourrait rapporter en Belgique.

Bien que les biens immobiliers forment une partie importante du patrimoine, et de différentes formes d'imposition et de non-imposition des revenus mobiliers. La fiscalité des biens immobiliers a été récemment étudiée en détails dans une série d'études.

2. La Belgique est globalement accablée par une pression fiscale trop élevée

En 2013, la richesse créée en Belgique a engendré un produit intérieur brut (PIB) de 382 milliards d'euros. Le prélèvement par l'Etat de recettes fiscales, parafiscales et autres a permis d'engranger 197 milliards d'euros. Les dépenses publiques hors charge d'intérêt ont atteint 195 milliards d'euros, auxquels il faut donc ajouter 12,5 milliards d'euros de charge d'intérêt. Nous sommes donc confrontés à un déficit de 10,5 milliards d'euros. Les recettes fiscales et parafiscales totales ont augmenté entre 1991 et 2013 de 41,3% à 45,7% du PIB.

Les recettes fiscales se composent essentiellement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur les sociétés, des impôts indirects, des prélèvements sur le patrimoine et des cotisations effectives de sécurité sociale. La structure de ces recettes semble relativement stable, comme nous sommes d'ailleurs en droit de l'attendre. Mais l'Etat ne peut pas se permettre trop de fluctuations dans ses recettes. Pourtant, ces dernières années, en comparaison du début des années 90, la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale a reculé, tandis que les impôts indirects (TVA), ainsi que les impôts sur les sociétés, ont légèrement augmenté. Nous choisissons systématiquement le %. L'impôt sur les sociétés fluctue autour de 3,5% et a gagné en ampleur relative par rapport au début de la période considérée,

atteignant même 3,7% des recettes fiscales en 2006/2007. Du reste, les entreprises reçoivent aussi des subsides approximativement pour le même montant. Dans le cadre de la présente étude, nous nous intéressons surtout à la mesure dans laquelle le capital ou le revenu du capital est imposé.

3. Les impôts sur le patrimoine sont eux aussi assez élevés

Les impôts sur le patrimoine peuvent se présenter sous diverses formes. En voici une liste non exhaustive:

- Impôt sur le revenu
- Impôt des sociétés
- Précompte mobilier
- Précompte immobilier
- Droits d'enregistrement
- Droits de donation
- Droits de succession
- Taxes boursières
- Impôt sur la fortune
- Impôt sur les plus-values

Ces impôts entrent dans trois grandes catégories de recettes fiscales pour l'Etat belge : les impôts sur les revenus du patrimoine, figurant parmi les impôts directs essentiellement sous la forme des précomptes mobilier et immobilier, sur le revenu du patrimoine et sur les cessions d'actifs, essentiellement les droits de succession et de donation, et les impôts sur les opérations patrimoniales, essentiellement les droits d'enregistrement. Une première série de prélèvements sur le patrimoine a rapporté 3,1 milliards d'euros en 2012. Ces prélèvements sur le patrimoine ont quasiment doublé au cours des vingt dernières années en termes de pourcentage du PIB. L'imposition du revenu du patrimoine réside dans les impôts directs, via le précompte mobilier et le précompte immobilier. Ces derniers représentent conjointement 9 milliards d'euros. La troisième catégorie, les impôts sur les opérations patrimoniales, représente 3,8 milliards d'euros, principalement par le biais de droits d'enregistrement. Cela fait un total de 16 milliards d'euros environ, soit 4,4% du PIB ou encore 10% des recettes fiscales et parafiscales totales. En 2013, celui-ci a augmenté jusqu'à 18,7 milliard d'euro, ou 4,9% du PIB.

Tableau 1. Impôts totaux sur le patrimoine, les revenus du patrimoine et les opérations patrimoniales en Belgique, 1995-2013

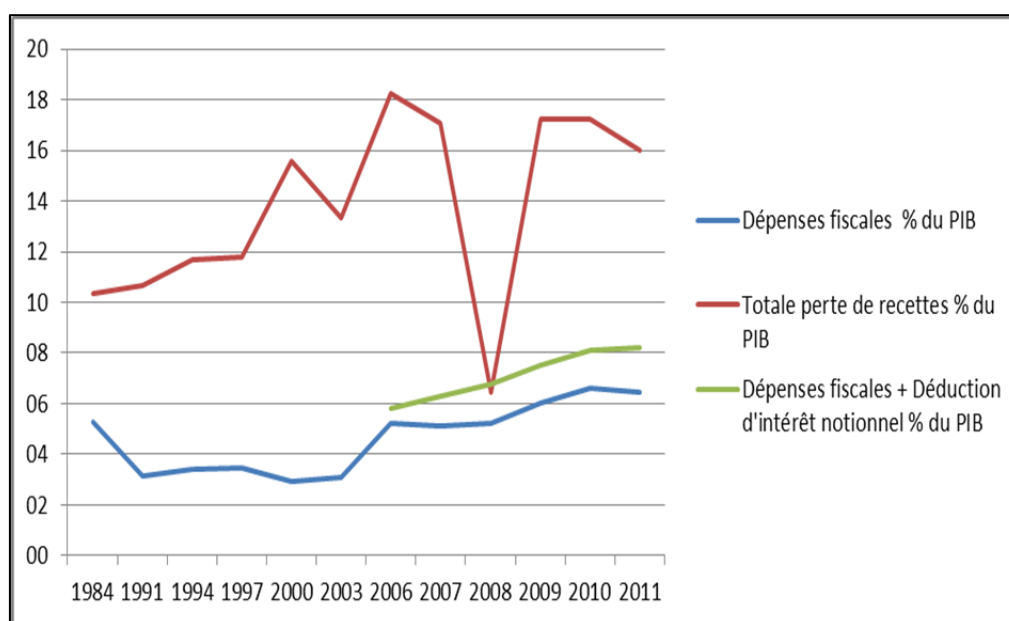
	En milliard euro					En % du PIB					Recettes fiscales et parafiscales
	Impôt sur le patrimoine (1)	Impôt sur les revenus du patrimoine (2)	Impôts totaux ou transactions financières et opérations en capital (3)	Total (1) + (2) + (3)	Recettes fiscales et parafiscales	Impôt sur le patrimoine (4)	Impôt sur les revenus du patrimoine (5)	Impôts totaux ou transactions financières et opérations en capital (6)	Total (4) + (5) + (6)	Recettes fiscales et parafiscales	Total
1995	0,8	5,5	1,5	7,7	89,0	0,4	2,6	0,7	3,7	42,8	8,7
1996	0,8	5,3	1,7	7,8	91,9	0,4	2,5	0,8	3,7	43,4	8,5
1997	0,8	5,7	2,0	8,5	97,3	0,4	2,6	0,9	3,8	43,9	8,7
1998	1,0	5,6	2,3	8,8	102,4	0,4	2,4	1,0	3,8	44,5	8,6
1999	1,0	5,5	2,4	8,9	106,5	0,4	2,3	1,0	3,7	44,6	8,3
2000	1,2	5,5	2,5	9,2	111,7	0,5	2,2	1,0	3,6	44,2	8,2
2001	1,2	5,7	2,4	9,4	115,0	0,5	2,2	0,9	3,6	44,3	8,1
2002	1,3	6,1	2,4	9,7	119,4	0,5	2,3	0,9	3,6	44,4	8,1
2003	1,4	6,1	2,5	10,0	121,3	0,5	2,2	0,9	3,6	43,9	8,3
2004	2,2	6,3	2,7	11,2	128,5	0,7	2,2	0,9	3,9	44,1	8,7
2005	1,9	6,8	3,1	11,8	133,8	0,6	2,2	1,0	3,9	44,1	8,8
2006	2,2	7,2	3,5	12,9	139,4	0,7	2,3	1,1	4,0	43,7	9,2
2007	2,2	7,6	3,7	13,5	145,0	0,7	2,3	1,1	4,0	43,2	9,3
2008	2,4	8,1	3,5	14,0	150,6	0,7	2,3	1,0	4,0	43,5	9,3
2009	2,2	7,4	3,1	12,8	145,6	0,7	2,2	0,9	3,7	42,8	8,8
2010	2,6	7,8	3,5	13,9	153,6	0,7	2,2	1,0	3,9	43,2	9,1
2011	2,8	8,4	3,8	14,9	161,0	0,8	2,3	1,0	4,0	43,6	9,3
2012	3,2	9,6	3,8	16,5	168,3	0,9	2,5	1,0	4,4	44,8	9,8
2013	4,0	10,8	3,9	18,7	168,3	1,0	2,8	1,0	4,9	44,1	11,1

Source Traitement des données des comptes nationaux en détail, SEC 1995, Belgostat online (BNB)

4. Nous continuons à être un paradis de non-imposer : l' 'insoutenable légèreté' de certaines formes imposées et non-imposées

Mais dans le même temps, nous restons un paradis fiscal de la non-imposition et les champions de l'augmentation des dépenses fiscales, en partie sur le patrimoine. Dans « Le coût des dépenses fiscales et parafiscales », nous tirions déjà la sonnette d'alarme en 2011 en soulignant qu'à travers toutes les formes possibles de dépenses fiscales et de « réductions et exonérations qui engendrent une perte de recettes pour l'Etat », la Belgique était devenue un véritable paradis fiscal ces dernières années (les chiffres remontaient jusqu'en 2007). Dans tous les domaines possibles, tous les arguments imaginables ont servi à accorder un traitement de faveur en matière fiscale (également dans la parafiscalité, mais la question est moins documentée). En dépit d'une situation budgétaire précaire et de la nécessité d'une consolidation budgétaire, cette situation s'est encore accentuée ces dernières années. Epargne, constitution des patrimoines, revenus du patrimoine, autant de domaines où cette politique a souvent occupé une place prédominante. Aujourd'hui, plus de trois ans après et avec des statistiques portant sur quatre exercices supplémentaires, l'ampleur de la perte totale de recettes pour l'Etat belge s'est stabilisée autour de 60 milliards d'euros, mais les dépenses fiscales réelles ont encore augmenté. Si nous prenons en compte l'intérêt notionnel, qui n'est plus une dépense fiscale réelle, mais qui succède à une dépense fiscale antérieure relative aux centres de coordination, les dépenses fiscales réelles sont passées de 4% du PIB environ à 8% du PIB entre les années 90 et aujourd'hui. La perte totale de recettes atteint approximativement 16% du PIB. C'est (pour les finances publiques) le coût 'insoutenable'/la 'légèreté' de l'impôt pour certains.¹

Figure 1. Dépenses fiscales et autres pertes de recettes: en % du PIB



Source Annexes Budget des voies et moyens

5. Contexte international

Dans toutes les statistiques internationales, la Belgique se caractérise par une forte pression fiscale et parafiscale et un niveau élevé de dépenses publiques. Ils correspondent au choix d'un modèle de société assorti d'un Etat-providence très développé : le « modèle rhénan ». Des paramètres généralement admis comme la pression fiscale implicite sur le revenu du travail, sur le capital et sur

¹ Usage libre du roman de Milan Kundera « L'Insoutenable légèreté de l'être »

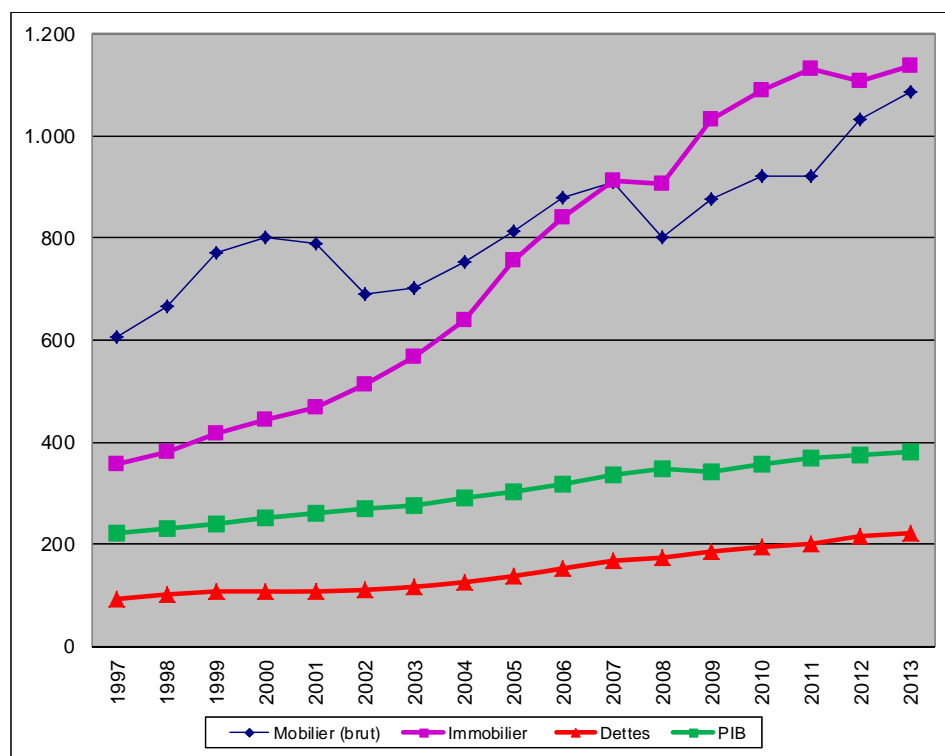
la consommation montrent systématiquement que la pression fiscale est élevée en Belgique pour toutes les bases imposables. Nous avons confirmé une fois encore ci-dessus, et dans une mesure croissante, que les dépenses fiscales étaient également considérables, de sorte qu'une partie de la base imposable n'est pas imposée. Pour ceux qui n'en bénéficient pas, la pression fiscale est encore plus grande. Il est un principe généralement admis qu'il convient d'élargir la base imposable en soumettant tous les revenus à l'imposition et en prévoyant le moins d'exceptions possibles, avant de pouvoir réduire la pression fiscale. Ce principe correspond aussi aux projets d'optimisation de la fiscalité qui doit être la moins discriminatoire possible, qui doit s'appliquer à une assiette aussi large que possible et qui peut donc être plus faible. L'imposition du patrimoine se révèle aussi assez élevée dans une perspective internationale et, avec le poids relativement grand du précompte immobilier, des droits d'enregistrement et des droits de succession, l'impôt sur l'immobilier est assez lourd, alors qu'il apparaît aussi dans les autres pays comme la seule possibilité de réaliser un revenu raisonnable.

Cette situation doit toutefois s'inscrire dans la perspective de l'ampleur du patrimoine des Belges.

6. Le patrimoine des Belges

En 2013, le patrimoine des ménages belges s'élevait à 2 223 milliards d'euros bruts, dont 1 138 milliards d'euros en biens immobiliers et 1 085 milliards d'euros en biens mobiliers. Après déduction d'une dette totale de 220 milliards d'euros, il subsiste un patrimoine net de 2 002 milliards. Dans ce patrimoine financier, 343 milliards d'euros sont placés en dépôts (dont 230 milliards d'euros sur des livrets d'épargne), 88 milliards d'euros en obligations, 250 milliards d'euros en actions (dont 62 milliards d'euros sont cotés en bourse), 122 milliards d'euros en fonds de placement collectif et 270 milliards d'euros en provisions techniques d'assurance. Pendant la dernière décennie, le patrimoine est passé d'environ 4 fois à 5 fois le PIB. Le patrimoine financier est celui qui a le moins augmenté, notamment sous l'effet de la baisse des rendements et de trois crises boursières en un peu plus de 10 ans. En revanche, le patrimoine immobilier affiche une hausse spectaculaire, aussi en raison de plus-values considérables.

Figure 2. Evolution du PIB nominal et du patrimoine, en milliard d' euros (1997-2013)

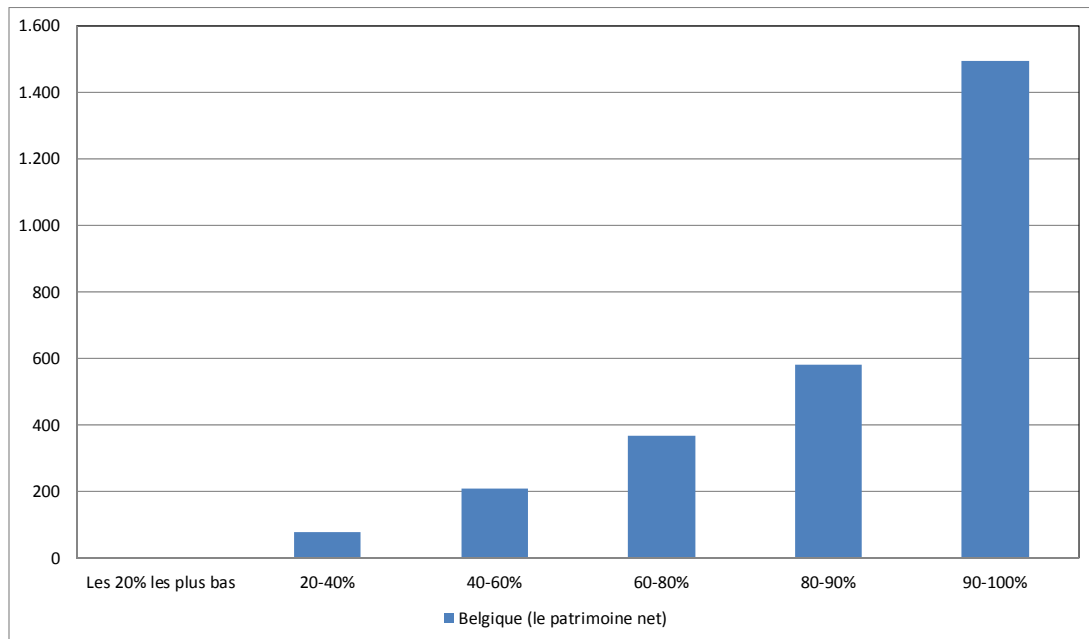


Source SEC 1995, Belgostat online (NBB)

7. Répartition du patrimoine

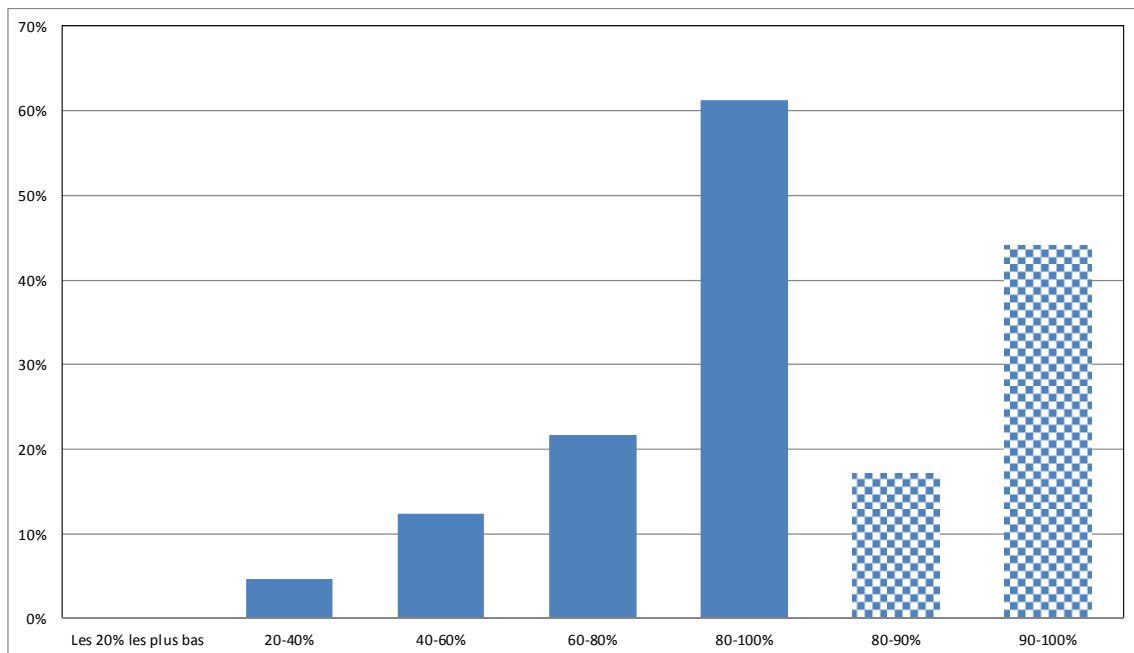
Dans le contexte international également, le patrimoine se démarque par son niveau élevé, comme a une nouvelle fois permis de l'établir l'enquête sur le patrimoine organisée récemment dans plusieurs pays de la zone euro. Cette enquête nous permet de mieux connaître la répartition du patrimoine. Le patrimoine moyen par ménage, ménages répartis ici en cinq quintiles et deux déciles supérieurs, est pratiquement inexistant pour le quintile inférieur et atteint presque 1,5 million d'euros pour le décile supérieur. Le revenu moyen par ménage varie entre 8 000 euros par an et 180 000 euros pour le décile supérieur. En raison notamment de la possession très largement répandue d'une habitation privée, pour laquelle l'endettement contracté est relativement limité, la répartition de cette fortune patrimoniale est plus équilibrée que dans plusieurs de nos pays voisins et ce, contrairement au revenu qui connaît une répartition un peu plus inégale. Mais dans tous les cas, elle reste répartie inégalement : dans les 10% les plus élevés, le patrimoine net moyen (mobilier et immobilier) est de 1,5 million d'euros par ménage. Ces 10% les plus élevés possèdent 44% du patrimoine net total. Les 60% les plus bas représentent 20% du total. Les impôts sur le patrimoine et les revenus du patrimoine conviennent donc idéalement pour amener de la progressivité dans les impôts.

Figure 3. La répartition du patrimoine (patrimoine net total), en quintiles et les deux déciles supérieurs, en 1 000 d'euros par ménage, Belgique, 2010



Source Traitement des données de fichier Excel The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey (ECB, 2013)

Figure 4. La répartition du patrimoine net total en quintiles et les deux déciles supérieurs, en % du patrimoine total, Belgique, 2010



Source Traitement des données de fichier Excel The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey (ECB, 2013)

8. Impôts optimaux et concept de revenu élargi pour une imposition selon la capacité contributive

Deux notions théoriques importantes sont appliquées actuellement dans la réflexion sur la réforme fiscale, à savoir « les impôts optimaux » et « un concept de revenu élargi ».² Les impôts exercent une fonction à la fois d'allocation, de redistribution, de stimulation et de stabilisation. Des impôts optimaux doivent concilier efficacité et équité tout en générant des recettes suffisantes pour financer les missions que l'Etat souhaite assumer. La perception d'impôts amène une déviation de la demande et l'offre normales de biens et de services, de travail et de capital, ce qui a pour conséquence que l'une des parties subit une perte en comparaison d'une situation sans fiscalité, mais qu'il se produit aussi une perte de prospérité supplémentaire parce que le niveau de l'activité se déplace. Il s'agit du coût efficacité de la fiscalité. Il est donc nécessaire de trouver des systèmes d'imposition qui limitent autant que possible la perte de prospérité. Pour ce faire, plusieurs principes s'imposent : l'efficacité d'un impôt est d'autant plus grande que le taux d'imposition est faible, que l'assiette imposable est peu sensible aux prix (« élastique ») et que d'autres activités peuvent donc difficilement s'y substituer. Une troisième règle est que la perte de prospérité est d'autant moins importante que toutes les activités sont imposées de la même façon de sorte qu'aucune substitution ou esquivance ne soit possible. L'argument de l'efficacité plaide donc en faveur d'une fiscalité avec un taux d'imposition faible et une base d'imposition étendue, ce qui correspond d'ailleurs aussi à la recommandation de l'OCDE.

La fonction de redistribution des impôts nous amène à la question de savoir s'il faut contribuer à la fiscalité sur la base du bénéfice (le principe du profit) ou sur la base de la capacité contributive. Concernant la capacité contributive, il est régulièrement fait référence à la définition du revenu par Schanz-Haig-Simons comme étant « le montant qu'une personne aurait pu dépenser sans entamer la valeur de sa fortune » (A. Decoster & C. Valenduc, 2011, p. 75). Il s'agit ici d'un « concept de revenu élargi », ou « comprehensive income », qui sera récurrent dans le débat sur les revenus du patrimoine et les plus-values sur le patrimoine. Les origines de ce concept remontent à la fin du dix-neuvième siècle, mais il est aujourd'hui de plus en plus mis en exergue pour définir une assiette fiscale aussi large que possible. Un impôt sur les plus-values s'inscrit dans ce contexte et il a donc trouvé une place dans le régime fiscal de nombreux pays. Il possède une base théorique solide.

9. Impôt sur les plus-values à l'étranger

Plusieurs études récentes de l'OCDE donnent un aperçu de la place occupée par l'impôt sur les plus-values dans le régime fiscal total, montrant qu'il est non seulement souhaitable mais aussi réalisable. Les impôts sur les plus-values sont examinés dans le cadre de l'impôt sur les revenus du capital (dividendes et intérêts), et les plus-values sur les valeurs tant mobilières qu'immobilières sont prises en considération. Les modalités peuvent toutefois s'avérer variées et peuvent aussi changer dans le temps en raison de choix politiques. En l'occurrence, la Belgique et quelques autres pays semblent constituer une exception, tant dans le traitement des plus-values que dans le taux éventuel. L'impôt sur les plus-values est avant tout une combinaison de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les dividendes/plus-values. La Belgique constituerait une exception, pas tant concernant le taux nominal de l'impôt sur les sociétés que du fait d'un taux réel considérablement réduit, pour ceux qui peuvent en bénéficier, grâce à l'intérêt notionnel. Pour le reste également, les plus-values sont exonérées en Belgique. A l'échelle internationale, il s'avère aussi que l'impôt est globalisé ou non et que l'imposition intervient au taux marginal ou à un taux forfaitaire inférieur. La globalisation peut s'appliquer à une partie déterminée ou à la totalité de l'impôt. Par ailleurs, il est possible d'opérer une différenciation en fonction de la durée de détention de certains actifs, la plus-value réalisée à court terme étant alors généralement imposée comme un revenu ordinaire tandis que la plus-value

2 Voyez notamment A. Decoster, C. Valenduc (2011), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*.

réalisée à plus long terme est imposée à un taux forfaitaire plus faible, voire pas du tout imposée. Les plus-values réalisées sur l'immobilier sont aussi imposées, avec une modulation ou non en fonction de la durée de l'investissement, ou elles sont exonérées s'il s'agit de l'habitation propre. L'impôt étant souvent intégré dans les autres prélèvements appliqués au revenu, il est difficile d'obtenir une idée des recettes réelles. C'est pourquoi nous avons examiné plusieurs pays de façon plus détaillée.

Nous nous sommes intéressés de plus près aux modalités de l'impôt sur les plus-values aux Etats-Unis où le régime, en vertu d'un concept de revenu élargi comme base d'imposition idéale, est déjà en vigueur depuis les années 20. Les plus-values à court terme sont taxées comme un revenu ordinaire, les plus-values à plus d'un an sont taxées au taux forfaitaire de 15%, avec une exception pour les contribuables de la tranche de revenus inférieure pour lesquels il est de 0%, tandis qu'il est de 20% pour la tranche de revenus supérieure. Par ailleurs, nous examinons le régime de deux pays européens où l'impôt sur les plus-values produit des recettes manifestement élevées. Le Royaume-Uni applique une « capital gains tax » (CGT) depuis 1985. L'habitation propre est exonérée ainsi qu'une première tranche. Elle était d'abord imposée au taux marginal, puis soumise à un taux forfaitaire, d'abord de 30% puis de 18%. Les entrepreneurs ont bénéficié d'un taux réduit de 10% en 2008. Il n'y a toutefois aucune garantie de réaliser des recettes totales élevées sur le capital parce que beaucoup d'autres recettes peuvent se révéler plus faibles au final. L'expérience américaine et britannique nous apprend qu'il s'agit d'un impôt très volatil. Les recettes ont ainsi récemment fluctué entre 0,2% et 0,9% du PIB aux Etats-Unis. Au Royaume-Uni, les recettes ont représenté 0,35% du PIB en 2009. La France a également instauré un impôt sur les plus-values. Les plus-values à court terme sont globalisées. Les plus-values à long terme sont taxées à 16% + 15,5% de cotisations sociales. L'habitation propre est exonérée. Les autres plus-values sur l'immobilier sont taxées à 19% + 15,5% de cotisations sociales. Pour les plus-values supérieures à 50 000 euros, un prélèvement supplémentaire de 2 à 6% est appliqué.

Nous décrivons enfin le régime d'un impôt sur les plus-values aux Pays-Bas, calculé sur la base d'un taux de rendement forfaitaire de 4%, soumis à un taux forfaitaire de 25%. Le taux de 4% s'applique tant à la plus-value potentielle qu'au rendement annuel. On conclut désormais que ce taux de 4% était probablement trop élevé. En 2011, l'impôt a rapporté 0,6% du PIB.

Bon nombre de ces régimes présentent des problèmes de planification fiscale et éventuellement des problèmes de liquidité lorsqu'on souhaite imposer la plus-value annuelle, ou des effets de lock-in si l'on cherche à différer la réalisation de la plus-value et si l'impôt sur cette plus-value est alors également différé dans l'espoir qu'il disparaisse. La volatilité du rendement constitue un autre aspect préoccupant.

10. Instauration d'un impôt sur les plus-values pour les particuliers en Belgique

Enfin, nous calculons ce que pourrait rapporter un impôt sur les plus-values en Belgique. Pendant les débats de la Commission parlementaire mixte de la Chambre et du Sénat sur la réforme fiscale, le Conseil supérieur des Finances a souligné la difficulté de procéder à une estimation exacte d'un impôt sur les plus-values parce qu'il n'existe aucune statistique sur les plus-values réalisées. Par le passé, nous avons effectué une estimation de telles recettes en déduisant l'épargne macroéconomique de l'accroissement du patrimoine nominal total. L'opération avait livré un montant substantiel de plus-values pour la période alors sous examen et donc aussi un montant appréciable de recettes fiscales possibles. A l'époque, nous avons rassemblé le patrimoine mobilier et immobilier, comme cela pourrait être le cas selon certains partisans du concept de revenu élargi comme base idéale d'une imposition selon la capacité contributive.

Aujourd'hui, nous disposons via les comptes financiers, tels qu'ils sont aussi apparus récemment dans le Rapport annuel 2013 de la BNB, d'une estimation plus exacte de ces plus-values. Pour la période 1999 à 2013, l'accroissement nominal du patrimoine financier ou mobilier est connu, ainsi

que l'acquisition annuelle de nouveaux actifs financiers. L'écart entre les deux correspond aux effets de valorisation ou plus-value. Cette plus-value est disponible pour la totalité du patrimoine ou pour le patrimoine placé en actions (cotées ou non). Nous appliquons à présent pour hypothèse qu'un impôt sur les plus-values est perçu sur la plus-value cotée annuelle, au précompte mobilier actuel de 25%. La période pendant laquelle nous relevons la plus-value sur les actifs financiers semble toutefois atypique. Entre 1999 et 2013, il s'avère même que cette plus-value a été négative pour l'ensemble des actifs financiers. La plus-value cumulée sur les actions est également limitée. En effet, les actifs financiers ont connu deux crises boursières graves et une troisième moins lourde, qui ont laissé des traces. Nous observons ainsi des moins-values significatives en 2002 et 2008, ce qui devrait normalement donner lieu à un remboursement d'impôts si la fiscalité tient compte à la fois des plus-values et des moins-values. Sur l'ensemble de la période, des recettes fiscales négatives auraient donc été réalisées sur tous les actifs financiers. Cela aurait aussi été le cas en se limitant aux plus-values sur les actions.

Pendant la période la plus récente, les plus-values sont redevenues positives et même substantielles. Au cours du dernier exercice (2013), un impôt de 25% aurait même permis d'engranger 8,7 milliards d'euros ou 2,27% du PIB pour l'ensemble du patrimoine financier et 5,2 milliards d'euros ou 1,36% du PIB pour le patrimoine placé en actions. Les calculs basés sur le patrimoine total sont purement théoriques parce qu'ils négligent le fait qu'une partie de ces actifs bénéficient d'un statut fiscal plus avantageux, en ce qui concerne les revenus et les plus-values. Une autre partie est déjà imposée à un taux préférentiel (par exemple, dans le cadre de l'épargne-pension, des assurances, des fonds d'investissement obligataires).

Tableau 2. Formation nouveaux actifs financiers et effets de valorisation des actifs financiers ménages, Belgique, 1999-2013, en milliard euro

Total actifs financiers				Total actions				Titres à revenu fixe				
	Croissance actifs financiers	Formation nouveaux actifs	Effets de valorisation	Plus-value *	Croissance actions	Formation nouveaux actifs actions	Effets de valorisation	Plus-value *	Croissance actions	Formation nouveaux actifs actions	Effets de valorisation	Plus-value *
1999		24,9				1,2				5,3		
2000	25,2	19,9	5,31	0,7	8,3	-2,8	11,11	4,8	2,2	2,3	-0,09	-0,06
2001	-16,9	22,9	-39,74	-4,9	-28,0	-1,6	-26,39	-11,1	-1,8	-2,3	0,52	0,34
2002	-87,9	19,6	-107,41	-13,7	-79,9	1,3	-81,20	-38,7	-11,6	-7,8	-3,80	-2,49
2003	29,4	23,6	5,80	0,8	11,3	-5,4	16,66	12,8	-17,6	-12,3	-5,29	-3,75
2004	50,2	15,4	34,82	4,8	28,6	-1,5	30,05	21,3	-18,7	-17,3	-1,38	-1,12
2005	57,9	24,5	33,39	4,3	5,4	-9,7	15,16	8,9	-11,2	-13,3	2,07	1,97
2006	40,1	17,4	22,68	2,7	21,9	-3,0	24,84	14,2	-17,5	-14,4	-3,10	-3,31
2007	11,3	27,9	-16,58	-1,9	-0,9	6,5	-7,42	-3,8	-3,4	-5,0	1,68	2,20
2008	-60,3	25,1	-85,40	-9,6	-44,5	11,8	-56,32	-28,7	14,5	12,1	2,36	3,24
2009	69,7	33,0	36,78	4,4	28,5	7,5	21,01	13,9	11,1	7,5	3,64	4,16
2010	32,3	28,1	4,21	0,5	4,5	4,0	0,51	0,3	-3,9	-4,5	0,62	0,63
2011	33,8	32,5	1,35	0,1	10,3	1,8	8,54	4,6	10,5	10,9	-0,41	-0,43
2012	67,4	21,6	45,84	4,8	32,6	2,3	30,30	15,5	-7,0	-9,6	2,66	2,54
2013	54,1	19,5	34,65	3,4	22,8	2,1	20,70	9,1	-10,1	-10,0	-0,08	-0,08

* Le plus-value: % en année précédente.

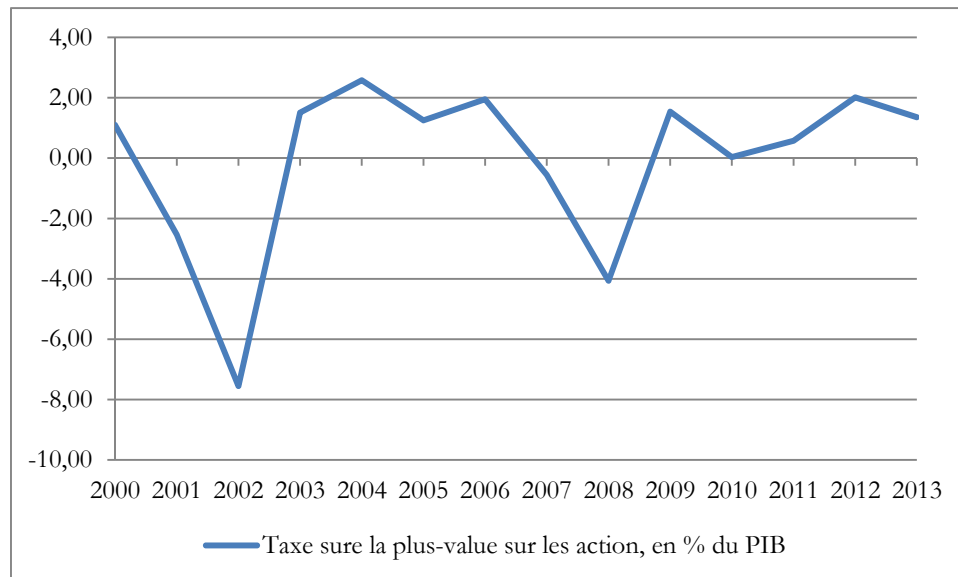
Source Traitement des données des comptes nationaux, SEC 1995, Belgostat online (BNB)

Tableau 3. Taxe de 25% sur la plus-value du total des actifs financiers et du total des actions, en milliards d'euros et en pourcentage du PIB, Belgique, 2000-2013

	En milliards d'euros		En % age du PIB	
	Taxe sur la plus-value de 25% sur le total des actifs financiers	Taxe sur la plus-value de 25% sur les actions	Taxe sur la plus-value de 25% sur le total des actifs financiers, en % age du PIB	Taxe sur la plus-value sur les actions, en % age du PIB
2000	1,33	2,78	0,53	1,10
2001	-9,94	-6,60	-3,82	-2,54
2002	-26,85	-20,30	-10,00	-7,56
2003	1,45	4,17	0,52	1,51
2004	8,71	7,51	2,99	2,58
2005	8,35	3,79	2,75	1,25
2006	5,67	6,21	1,78	1,95
2007	-4,15	-1,85	-1,23	-0,55
2008	-21,35	-14,08	-6,16	-4,06
2009	9,20	5,25	2,70	1,54
2010	1,05	0,13	0,30	0,04
2011	0,34	2,13	0,09	0,58
2012	11,46	7,57	3,05	2,01
2013	8,66	5,18	2,27	1,36

Source Traitement des données des comptes nationaux, SEC 1995, Belgostat online (BNB)

Figure 5. Évolution du rendement possible de l'imposition de la plus-value sur les actions par le précompte mobilier (25%), Belgique, 2000-2013, exprimé en % du PIB



Source Traitement des données des comptes nationaux, SEC 1995, Belgostat online (BNB)

Cependant, les plus-values ne sont généralement imposées qu'au moment de leur réalisation, au sujet de laquelle nous ne disposons d'aucune information. A cet égard, nous pouvons prendre pour référence les recettes qui ont pu être réalisées à l'étranger avec certains impôts sur les plus-values.

Elles varient entre 0,2 et 1% du PIB, ce qui correspondrait à des recettes pour la Belgique de 0,8 à 4 milliards d'euros en 2013.

Des montants desquels il convient toutefois de retirer les autres éléments appliqués en Belgique en matière d'impôt sur le patrimoine, sur les revenus du patrimoine et sur les opérations patrimoniales.

Les périodes pendant lesquelles des moins-values seront enregistrées seront délicates.

Les plus-values sur le patrimoine immobilier, que la BNB estime à 19,9 milliards pour les 9 premiers mois de 2013 (plus élevées même que la plus-value sur le patrimoine financier, de 13,8 milliards pour cette période), n'ont pas été prises en considération pour ne pas entrer ici dans le débat sur la fiscalité liée à l'habitation.³ Notons seulement qu'en règle générale, l'habitation propre est exclue dans d'autres pays, mais aussi que cela ne doit pas forcément être le cas sur un plan purement théorique. Pour le moment, toutefois, nous avons fait de même.

Nous n'avons pas non plus tenu compte des plus-values exonérées dans l'impôt sur les sociétés pour éviter la double imposition. Leur volume constitue d'ailleurs une part importante des pertes de recettes fiscales déjà évaluées par l'Etat.

11. Effets de la répartition de tels impôts

Pour 2013, nous avons appliqué la plus-value patrimoniale théorique à la répartition du patrimoine par quintile de revenu et les deux déciles supérieurs.⁴ Les chiffres relatifs au patrimoine sont ceux de 2010. Le pourcentage de la plus-value est toutefois celui de 2013, à savoir 3,36%. Avec un rendement moyen de 3,36%, le patrimoine médian dans le décile supérieur réaliserait une plus-value de 10 339 euros. La charge d'impôt serait de 2 585 euros pour ce patrimoine médian, ce qui représenterait une augmentation de 4,22 points de % de la pression fiscale sur le revenu. En cas de moins-values, en revanche, l'inverse pourrait se produire. Pour le revenu médian dans les deux quintiles inférieurs, qui disposent à peine d'un patrimoine financier net⁵, la plus-value est négligeable et augmente leur pression fiscale de 0,09 et 0,46 points de % à peine.

3 A la demande de la Région flamande, CES et HIVA de la KU Leuven mènent actuellement une étude sur cette fiscalité liée à l'habitation, en collaboration avec TU Delft.

4 Un quintile est la répartition du groupe considéré en cinq parties égales, qui représentent donc chacune 20% du nombre total de personnes, classées de la plus faible à la plus élevée. Un décile est la répartition en 10 groupes égaux représentant chacun 10 % des personnes.

5 Nous appliquons le même pourcentage de rendement dans chaque quintile. En réalité, un gros patrimoine sera vraisemblablement investi de façon plus professionnelle et dégagera un pourcentage de rendement plus élevé. La progressivité est donc sous-estimée.

Tableau 4. L'impôt sur les plus-values est un impôt progressif, des chiffres médianes en euro par ménage

Ventilation en quintiles en fonction des actifs nets	Capacité financière	Revenu net	Pourcentage de plus-values de 0,47 en 2010*			Pourcentage de plus-values de 3,36 en 2013*		
			Plus-value de la capacité financière	Recette du précompte mobilier des plus-values, taux de 25 %	Pression fiscale impôt sur les plus-values sur le revenu net (en %)	Plus-values capacité financière	Recette du précompte mobilier des plus-values, taux de 25 %	Pression fiscale impôt sur les plus-values sur le revenu net (en points de %)
Les 20% les plus bas	2 000	17 900	9	2	0,01	67	17	0,09
20-40%	18 400	33 700	86	22	0,06	618	155	0,46
40-60%	20 300	35 300	95	24	0,07	682	171	0,48
60-80%	66 400	47 600	311	78	0,16	2231	558	1,17
80-90%	166 400	47 500	780	195	0,41	5591	1398	2,94
90-100%	307 700	61 300	1442	361	0,59	10339	2 585	4,22

* Pourcentage de plus-values est calculé par le rapport plus-values réalisés et le montant du patrimoine financier en année précédente.

Source Traitement des données des comptes nationaux en détail, SEC 1995, Belgostat online (BNB) et des données de fichier Excel The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey (ECB, 2013)

12. Conclusions

De nombreux pays appliquent un impôt sur les plus-values. L'impôt sur les plus-values repose sur une base théorique saine dans la recherche d'une fiscalité efficace avec une assiette large et une imposition selon la capacité contributive. Il a souvent permis d'éviter que l'impôt soit éludé en convertissant des revenus courants en plus-values. Mais il est peut-être possible de l'éviter autrement. Dans de nombreux cas, il s'agit d'un impôt qui touche le plus lourdement les revenus et les patrimoines les plus élevés de sorte qu'il ne garantira sans doute pas les recettes les plus élevées mais qu'il améliorera la progressivité.

Dans notre pays, l'impôt sur les plus-values a très souvent été décrit comme le chaînon manquant dans un régime fiscal équitable. Sous certaines formes, il en existe déjà des éléments en Belgique, par exemple l'instauration d'un précompte mobilier sur les fonds obligataires et, plus récemment, le relèvement de l'impôt sur le boni de liquidation pour les sociétés.

Nous avons calculé deux variantes : la première, l'imposition sur l'entière du patrimoine financier ; la seconde l'imposition seulement sur la plus-value réalisée sur les actions. Ainsi, en 2013, la plus-value sur le total des actifs financiers était-elle de 35 milliards d'euros : un impôt de 25% - le tarif habituel en matière de précompte mobilier – rapporterait théoriquement 8,7 milliards de moyens nouveaux, soit 2,3% du PIB. Si on ne regarde que les plus-values sur actions : elles pèsent 20,7 milliards et l'impôt rapporterait quant à lui théoriquement 5,2 milliards, soit 1,4% du PIB. Ceci il est vrai dans l'hypothèse où toutes les plus-values qui peuvent être réalisées le soient réellement. En comparaison, dans les pays où une imposition des plus-values est réellement implantée, on observe que les apports peuvent beaucoup varier : ils se situent dans une fourchette qui va de 0,2 à 1,4 voire parfois 1,6% du PIB : c'est entre ces deux limites que se situe vraisemblablement ce que nous pourrions obtenir.

Il ne garantit toutefois pas un accroissement des recettes fiscales, notamment parce que quantité d'exceptions, d'exonérations et de taux réduits sont appliqués à l'étranger, pour lesquels il existe souvent aussi des régimes distincts en Belgique. L'introduction d'un impôt sur les plus-values devra donc être comparée à toutes les formes d'imposition sur le patrimoine, les revenus du patrimoine et les cessions d'actifs, de même que les exonérations et les dépenses fiscales prévues dans ce cadre. La suppression de tous ces avantages pourrait peut-être déjà rapporter davantage que les recettes éventuellement générées par le nouvel impôt. La (ré)introduction ne peut constituer le chaînon manquant que dans le cadre d'une réforme fiscale plus vaste, qui envisage des glissements dans le mix fiscal et le mix des dépenses fiscales et des exonérations.